

0-793028

На правах рукописи



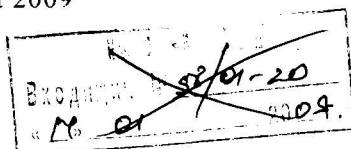
ЗОРИНА МАРИНА АНАТОЛЬЕВНА

**МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ
РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Специальность 08.00.10 - Финансы, денежное
обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Самара 2009



Работа выполнена в Самарском государственном экономическом университете

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Ковалева Татьяна Михайловна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Андреев Станислав Анатольевич

кандидат экономических наук, доцент
Гарипова Зайтуна Латиповна

Ведущая организация - Саратовский государственный
университет им. Н.Г. Чернышевского

Защита состоится 12 февраля 2009 г. в 12 ч. на заседании диссертационного
совета Д 212.214.01 при Самарском государственном экономическом
университете по адресу: ул. Советской Армии, д. 141, аудитория 325,
г. Самара, 443090

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке
Самарского государственного экономического университета

Автореферат разослан 9 января 2009 г.



Ученый секретарь
диссертационного совета



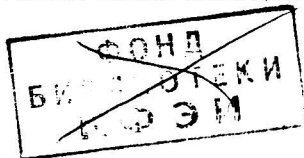
Капитонов А.А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы. Важным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов является бюджетирование, ориентированное на результат, поскольку оно в корне меняет не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления бюджетными расходами. При бюджетировании особая роль отводится мониторингу качества предоставления бюджетных услуг и эффективности бюджетных расходов. Именно этот метод финансового контроля позволит органам исполнительной власти иметь в своем арсенале оперативную информацию для принятия управленческих решений. Однако в современной финансовой науке и практике этому вопросу уделяется недостаточно внимания. Проводимый сегодня финансовый контроль не отвечает требованиям рыночной экономики, так как он не позволяет оценить эффективность вложения бюджетных средств и не учитывает общественной значимости расходов. Между тем в рыночной экономике результативность любых денежных расходов - обязательное условие успешной деятельности всех рыночных субъектов, к которым относятся и органы власти. Таким образом, проводимые в России преобразования бюджетной сферы должны включать в себя разработку и реализацию механизма мониторинга, позволяющего отслеживать эффективность использования бюджетных средств. Поэтому вопросы мониторинга эффективности расходов региональных бюджетов являются исключительно актуальными.

Степень разработанности проблемы. Эффективность затрат является одной из ключевых проблем развитой рыночной экономики. Этот вопрос детально рассмотрен в исследованиях многих видных зарубежных экономистов-теоретиков, таких как А. Смит, С.Р. McConnell, Р. Samuelson, Т. Наавельмо. Отдельные аспекты эффективности бюджетных расходов при бюджетировании, ориентированном на результат, исследовались как в советское время (А.М. Бирман, Д.С. Львов, Н.А. Тихонов), так и в современной России (Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, Л.А. Дробозина, Т.М. Ковалева, С.В. Барулин, К.И. Таксир, А.В. Улюкаев, А.М. Лавров и др.). В данных исследованиях содержатся формулировки эффективности затрат и капиталовложений, выделены факторы результативности бюджетной политики, перечислены показатели ее эффективности, а также анализируются основные положения теории эффективности бюджетных расходов, сформулированные зарубежными экономистами.

Детальное изучение теоретической основы эффективности бюджетных расходов и управления ими позволило бы разработать правовое и организационно-методическое обеспечение данного процесса. Как след-



ствие. При реализации бюджетной политики в России и ее субъектах отсутствуют методы, позволяющие контролировать эффективность использования бюджетных средств.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является обобщение теоретических основ мониторинга эффективности расходов региональных бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, как способа управления эффективностью расходов.

В данной связи в диссертации поставлены и решаются следующие задачи:

- проанализировать теоретические основы бюджетных расходов и их эффективности, определить ее теоретическую базу исследования;
- уточнить содержание понятия "бюджетирование, ориентированное на результат" с целью определения базовых условий эффективности бюджетных расходов;
- изучить и обобщить зарубежный опыт применения бюджетирования, ориентированного на результат, и определить возможность его использования в российской практике;
- проанализировать расходы региональных бюджетов и определить направления повышения их эффективности;
- уточнить функции органов, контролирующих расходы региональных бюджетов по оценке эффективности использования бюджетных средств в условиях бюджетирования, ориентированного на результат;
- разработать функциональную модель эффективности бюджетных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат;
- выработать механизм мониторинга бюджетных расходов, определить его элементы, теоретически обосновать необходимость его внедрения в бюджетный процесс регионов.

Область исследования. Исследование проведено по специальности 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит" в рамках п. 2.3 "Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике" и п. 2.5 "Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования" Паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

Объект и предмет исследования. Объектом исследования в работе выступают расходы региональных бюджетов, их мониторинг. В диссертации рассматриваются расходы областного бюджета Оренбургской области в динамике за 2002-2008 гг., а также расходы бюджетов субъектов РФ, входящих в Приволжский федеральный округ.

Предметом исследования в работе являются отношения по поводу формирования и эффективного использования средств региональных бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Методологическая, теоретическая и информационная база исследования. Теоретическую базу исследования составляют положения общей экономической теории, теории государственных финансов, труды российских и зарубежных ученых и финансовых экспертов, тематические публикации по исследуемой проблеме в периодической печати, материалы международных, всероссийских, региональных научно-практических конференций и семинаров, посвященных теоретическим вопросам и практическим проблемам в области расходов бюджета.

Необходимая для научной работы глубина исследования и достоверность выводов достигаются за счет использования принципов диалектической и формальной логики, основными из которых являются объективность рассмотрения, всесторонность, поиск противоречий, принцип историзма, а также за счет применения методов экономического анализа и синтеза, системного подхода, приемов индуктивного и дедуктивного изучения, графической интерпретации.

В исследовании анализируются законодательные акты Российской Федерации, Германии, США и других стран, нормативные документы Министерства финансов России и Федерального казначейства, данные статистических сборников Федеральной службы статистики РФ, материалы периодической печати, законы Оренбургской области об областном бюджете за ряд лет.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в обобщении теоретических исследований эффективности расходов бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, и в разработке методических рекомендаций по мониторингу эффективности расходов региональных бюджетов.

Научная новизна результатов диссертационной работы состоит в следующем.

1. Сформулировано углубленное авторское определение бюджетирования, ориентированного на результат, характеризующее его как эффективную технологию управления расходами бюджетов.

2. Раскрыта сущность эффективности расходов региональных бюджетов как цели бюджетной политики при бюджетировании, ориентированном на результат.

3. Определены дополнительные функции органов бюджетного контроля, позволяющие осуществлять мониторинг эффективности и результативности расходования средств региональных бюджетов.

4. Предложен комплексный механизм мониторинга эффективности расходов региональных бюджетов и определены его элементы: субъекты, объекты, принципы, методика, результаты.

5. Разработана методика мониторинга эффективности расходов бюджетов, позволяющая проводить факторный анализ причин изменения эффективности на основе системы показателей.

Теоретическое значение результатов исследования состоит в разработке теории бюджетных расходов и мониторинга эффективности расходов региональных бюджетов.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности применения рекомендаций автора при организации бюджетного процесса в регионах, при проведении мониторинга эффективности расходов, а также при разработке нормативно-правовых актов, регламентирующих бюджетный процесс, в деятельности органов исполнительной власти регионов с целью повышения эффективности использования бюджетных средств.

Основные положения диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе высших учебных заведений при изучении дисциплин "Финансы", "Бюджетная система РФ", "Финансы и кредит".

Апробация работы и внедрение результатов исследования. Основные теоретические и практические положения и результаты диссертационного исследования были обсуждены на Всероссийской научно-практической конференции "Потенциал развития России XXI века" (Пенза, 2004); Всероссийской научно-практической конференции "Формирование профессиональной компетентности специалистов как цель модернизации образования" (Бузулук - Оренбург, 2005); Всероссийской научно-практической конференции "Современное состояние и перспективы развития экономики России" (Пенза, 2006).

Материалы диссертации используются в учебном процессе Бузулукского гуманитарно-технологического университета (филиала) ГОУ ВПО Оренбургского государственного университета при изучении дисциплин "Финансы", "Бюджетная система Российской Федерации", "Организация исполнения бюджета", что подтверждается справкой о внедрении. Работа может найти применение в процессе повышения квалификации сотрудников финансовых органов и бюджетных организаций.

Публикации. Основные положения диссертации нашли отражение в 7 публикациях общим объемом 2,6 печ. л., в том числе лично автору принадлежат 2,55 печ. л.

Структура диссертационной работы. Цель исследования и поставленные задачи определили структуру диссертации, состоящей из введения, трех глав, последовательность которых обусловлена логикой построения исследования, заключения, библиографического списка и приложений. Иллюстративный материал представлен таблицами, схемами, графиками.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** диссертационной работы обоснована актуальность темы исследования, дана характеристика уровня ее разработанности, сформулированы цели, задачи, определены предмет и объект исследования, представлены его нормативно-правовая и информационная база, указаны элементы научной новизны, теоретическая и практическая значимость.

В первой главе **"Теоретические и методологические основы эффективности бюджетных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат"** изложена сущность расходов бюджетов, представлена их классификация; изучены подходы зарубежных и отечественных ученых к содержанию экономической эффективности в целом и эффективности бюджетных расходов в частности, отражены общие и отличительные черты терминов "обоснованность", "эффективность" и "результативность"; исследовано понятие "бюджетирование, ориентированное на результат", показана история возникновения и развития данного явления за рубежом и в России; рассмотрен опыт зарубежных государств по реализации бюджетирования, ориентированного на результат, в системе государственных и муниципальных финансов.



Рис. 1. Группировка расходов бюджетов в соответствии традиционными функциями органов власти

Расходы бюджетов определяют качество деятельности органов государственной и местной власти. Бюджетные расходы могут рассматриваться в различных аспектах: как экономическая категория, это экономические отношения по поводу распределения централизованных фондов денежных средств; в материальном смысле, это денежные средства, направляемые на

выполнение функций и задач государства и местного самоуправления. Содержание и характер расходов бюджета определяются особенностями социально-экономического и государственного устройства страны, а также спецификой конкретного исторического этапа развития. В то же время любое государство независимо от каких-либо факторов объективно осуществляет расходы на финансирование традиционных функций, что и стало основой предлагаемой нами группировки бюджетных расходов (рис. 1).

Применение предложенной группировки в анализе позволит получать более объективные результаты анализа расходов бюджетов не только внутри страны, но и за ее пределами избегать зависимости от изменений бюджетной классификации в РФ, в соответствии с которой составляются отчеты об исполнении бюджетов.

В условиях ограниченности бюджетных средств и в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ особую актуальность приобретает эффективность бюджета, в том числе бюджетных расходов. В современной финансовой науке эффективность бюджетных расходов иногда отождествляют или соотносят с их обоснованностью и результативностью. На наш взгляд, это все же разные понятия и их следует разделять. Обоснованность расходов базируется на необходимости и достаточности выделяемых объемов финансирования в соответствии с целями и задачами государственной политики. Эффективность - это отношение полученного результата и расходов бюджета по конкретному направлению. Результативность расходов бюджетов - это составляющая эффективности, демонстрирующая степень соответствия результата поставленным целям и задачам. Взаимосвязь этих показателей представлена на рис. 2.

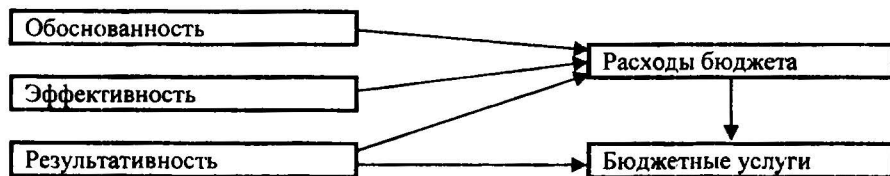


Рис. 2. Взаимосвязь качественных показателей расходов бюджета

Мнения большинства ученых основываются на том, что эффективность базируется на соотношении достигнутого эффекта (результата) и произведенных расходов на достижение указанного эффекта. По нашему мнению, эффективность расходов бюджета субъекта РФ - это цель бюджетной политики, достижение которой выражается в росте показателей соци-

ально-экономического развития территории и которая оценивается как отношение полученного результата к произведенным расходам бюджета.

Среди наиболее известных инициатив, опробованных в разных странах во второй половине XX в. с целью повышения качества управления общественными финансами и достижения значимых для общества результатов, следует отметить бюджетирование, ориентированное на результат.

Понимание учеными данного инструмента основывается на таких элементах, как планирование, исполнение и контроль за расходами бюджетов в соответствии с приоритетами, целями и задачами деятельности органов власти, а также использование количественных и качественных показателей эффективности произведенных расходов.

По нашему мнению, указанные всеми авторами элементы - это стадии бюджетного процесса и, следовательно, часть бюджетной деятельности органов власти. Поэтому бюджетирование, ориентированное на результат, можно определить как эффективную технологию управления расходами бюджета, включающую в себя планирование, организацию исполнения и контроль за расходами бюджетов с учетом приоритетов государственной политики и с обязательной оценкой достигнутых результатов и эффектов.

Основополагающий принцип бюджетирования, ориентированного на результат, - обеспечение взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Он реализуется посредством внедрения системы соответствующих правил и процедур в бюджетный процесс, в том числе мониторинга бюджетных расходов и достигнутых результатов. Проведенный анализ зарубежного опыта применения бюджетирования, ориентированного на результат, показал, что мониторинг бюджетных расходов становится одним из главных инструментов бюджетного контроля в условиях бюджетирования.

Во второй главе **"Эффективность расходов бюджетов субъектов РФ на современном этапе"** проведен анализ расходов областного бюджета Оренбургской области в сравнении с бюджетными расходами других субъектов Приволжского федерального округа; определены факторы, влияющие на исполнение и структуру расходов; исследована система органов бюджетного контроля в субъекте РФ, их функции и задачи в области расходов бюджетов, проведена оценка результативности используемых ими методов контроля; рассмотрен опыт субъектов РФ, использующих в своей деятельности бюджетирование, ориентированное на результат.

Бюджеты субъектов РФ - это один из главных каналов доведения до населения конечных результатов общественного производства. В последнее время все большее значение придается роли субъектов РФ в решении социальных и экономических вопросов, что требует эффективности использова-

ния бюджетных средств. На наш взгляд, важными условиями для реализации бюджетирования, ориентированного на результат, являются:

- стабильность структуры расходов бюджета субъекта РФ в среднесрочном периоде;
- обязательность ежегодного осуществления запланированного объема расходов бюджета;
- минимизация дефицита бюджета;
- исполнение бюджетной дисциплины.

Анализ структуры расходов Оренбургской области за исследуемый период показал преобладание, как и в других субъектах РФ, социальных расходов, которые занимали 50% с 2003 по 2006 г., около 45% в 2007 г. Заметна тенденция увеличения этих расходов. Наибольший удельный вес среди них занимали "Образование", "Здравоохранение и спорт", наименьший - "Культура и средства массовой информации". Второе по значению место занимали экономические расходы, в их структуре наибольшее значение принадлежит статье "Жилищно-коммунальное хозяйство" и поддержке реального сектора экономики. "Охране окружающей природной среды" принадлежит наименьшее значение. Управленческие расходы занимают третье место в общей структуре расходов исследуемого субъекта. В их структуре преобладают расходы на государственное и местное управление, значительной статьёй здесь является "Правоохранительная деятельность". Наименьший удельный вес имеет обслуживание государственного долга. Следует заметить, что в структуре управленческих расходов с 2006 г. появились новые - расходы на национальную оборону (0,5%). Это связано с перенесением расходов по обмундированию призывников на уровень регионов.

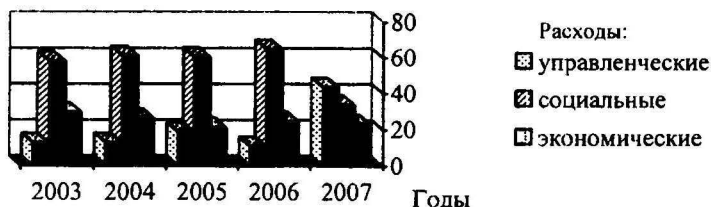


Рис. 3 Динамика расходов бюджета Оренбургской области

В целом структура расходов бюджета Оренбургской области имеет незначительные изменения по годам (рис.3). Такого рода ситуация объясняется особенностями проводимой бюджетной политики в стране и регионе. Статистика по бюджетам субъектов Приволжского федерального округа (ПФО) также свидетельствует о преобладании социальных расходов. Однако с учетом разных уровней бюджетной обеспеченности регионов эти расходы в абсолютных суммах отличаются. Например, наи-

большой объем консолидированного бюджета на образование имеют Республика Башкортостан и Республика Татарстан (более 16 млрд. руб. в 2006 г.), наименьший - Республика Марий Эл и Республика Мордовия (менее 3 млрд. руб. в 2006 г.). Доли расходов на здравоохранение в консолидированных бюджетах регионов в 2004 г. от 9,45% (Республика Татарстан) до 23,1% (Ульяновская область), в 2005 г. от 9,75% (Республика Татарстан) до 19,02% (Оренбургская область), в 2006 г. от 12,08% (Республика Татарстан) до 27,5% (Ульяновская область).

Анализ исполнения расходов бюджета Оренбургской области показал, что процент исполнения варьирует от минимального значения в 92% в 2003 г. до максимального 104,8% в 2005 г. Что касается социальных расходов, то процент их исполнения колеблется от 93% в 2002 г. до 97,9% в 2005 г. Средний показатель процента исполнения за год по группе изменяется от 93,9% в 2002 г. до 96,8% в 2006. Максимальный процент исполнения наблюдался в размере 99,5% в 2005 г. по расходам на здравоохранение и спорт; примечательно, что минимальное значение наблюдалось здесь же в 2002 г. - 89,7%. Исполнение экономических расходов отличается от социальных, к сожалению, в меньшую сторону. Средний процент за год по группе варьирует от 76,2% (минимальный показатель) в 2005 г. до 91,6% (максимальный показатель) в 2006 г. Относительная стабильность наблюдается в исполнении расходов по статье "Жилищно-коммунальное хозяйство", максимальный разрыв наблюдается между 2002 и 2006 гг. (98,6% и 96,3%, соответственно). Противоположная ситуация наблюдается по статье "Сельское хозяйство", исполнение которой по годам выглядит следующим образом: в 2002 г. - 57%; в 2003 - 69,4; в 2004 - 91; в 2005 - 68,6; в 2006 - 80,4. Тенденция увеличения процента исполнения с учетом значимости расходов по данной статье для региона является положительным моментом. Статья "Обслуживание государственного долга" также отличается в исполнении нестабильностью: 30,6% в 2002 г.; 90,9% в 2003 г.; 46,5% в 2006 г.; 93,5% в 2007 г.

По итогам анализа исполнения расходов бюджета следует заметить, что, кроме отсутствия стабильности в системе исполнения расходов по годам, по большинству из них наблюдается хроническое недофинансирование.

Одним из важных аспектов функционирования бюджета является анализ его дефицитности. Для анализа дефицитности бюджета нами сравнивались показатели общего объема доходов и расходов бюджета за период с 2002 по 2007 гг. Плановый дефицит консолидированного бюджета Оренбургской области наблюдается на протяжении всего анализируемого периода. Фактически по итогам года бюджет исполнен с профицитом в 2004, 2006 и 2007 гг. Наличие дефицита говорит о неиспол-

нении либо частичном исполнении своих функций органами исполнительной власти. В 2002 г. сумма недофинансирования расходов составила 52 503 тыс. руб., в 2003 - 499 699 тыс. руб., в 2005 - 12 642 тыс. руб. (табл. 1). Приведенная статистика говорит о тенденции снижения дефицита. Анализ сбалансированности бюджетов субъектов ПФО показал, что из 15 субъектов округа дефицитными являются лишь пять бюджетов. Размер дефицита по отношению к расходам бюджета варьирует от 0,38% (Ульяновская область) до 6,43% (Удмуртская Республика). Средний показатель по субъектам ПФО составляет 2,66%.

Таблица 1

Основные характеристики бюджета Оренбургской области

Показатель	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доходы, тыс. руб.	15 294 452	17 779 930	22 598 664	29 394 696	35 793 475	49 905 347
Расходы, тыс. руб.	15 819 755	18 279 629	22 362 794	29 407 338	35 599 592	47 016 601
Дефицит (-) / профицит (+), тыс. руб.	- 525 303	- 499 699	235 870	- 12 642	193 883	2 888 746
Отношение дефицита к общему объему расходов бюджета, %	3,32	2,7	-	0,04	-	-

Для того чтобы сделать вывод о результатах проводимой бюджетной политики в регионе и об эффективности управления бюджетными расходами, следует обратиться к показателям социально-экономического развития за аналогичный период. Основными показателями развития, на которые оказывает влияние эффективность использования бюджетных средств, на наш взгляд, являются: динамика валового регионального продукта, демонстрирующая, в первую очередь, темп развития производственной инфраструктуры и, в конечном счете, экономический рост в регионе; динамика численности населения в субъекте, которая в случае положительной тенденции характеризует благоприятные социально-экономические условия, во-первых, для развития процесса деторождения и, во-вторых, для притока мигрантов с близлежащих территорий; средний размер заработной платы занятых в бюджетной сфере, позволяющий сделать вывод о размере доходов значительной части граждан, проживающих на территории данного субъекта.

Таблица 2

**Показатели социально-экономического развития
Оренбургской области**

Показатели	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
ВРП, млн. руб.	115 824,6	169 876,7	213 138,2	299 683,5	<i>Данные отсут- ствуют</i>
Численность населения, тыс. чел.	2176	2162,5	2150,4	2137,8	2125,5
ВРП на душу населения, тыс. руб.	53,23	78,34	99,12	140,18	-
Среднемесячная зарплата в бюджетной сфере, тыс. руб.	3898,1	4734,8	6163,5	7685,1	9619,6

Данные, приведенные в табл. 2, свидетельствуют о динамике роста представленных показателей. Темп роста валового регионального продукта за указанный период составил 38,6%, рост заработной платы - 50,7% при уменьшении численности населения на 2,3%, темп роста валового регионального продукта на душу населения - 263%. Все это, по нашему мнению, подтверждает социальную ориентацию политики региона и успехи экономического характера.

К функциям органов исполнительной власти относится организация контроля за расходованием бюджетных средств, выделенных отраслям экономики, социальной сферы, и за их целевым использованием.

Анализ форм и методов бюджетного контроля в России вообще и в субъектах РФ в частности показал, что он является составной частью общегосударственного финансового контроля. Его цель - последовательное проведение бюджетной политики государства. В субъектах РФ контроль осуществляется счетными палатами представительных органов власти, контрольно-ревизионными органами исполнительной власти, органами федерального казначейства в процессе кассового обслуживания бюджетов. Несмотря на специфику функций законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти, функции и задачи их контролирующих органов схожи как по формам, так и по объектам контроля. Эта проблема характерна для всей системы органов финансового (и в том числе бюджетного) контроля в РФ. Главная тому причина - незавершенность в вопросах формирования правовой базы государственного финансового контроля. Требуют решения и вопросы усиления мер ответственности за нарушение требований законности, эффективности использования и экономии расходования государственных средств на региональном уровне. На региональном уровне отсутствуют единая мето-

дология, стандарты и методики проведения контрольных мероприятий. Создание единой информационной системы, связывающей Счетную палату РФ, региональные и муниципальные органы финансового контроля в единое информационное пространство, способно дать стимул для повышения эффективности контрольных мероприятий в субъектах РФ.

Проведенный анализ результатов контрольной работы органов исполнительной власти Оренбургской области демонстрирует, что методами прозедения территориального контроля за расходами бюджетов преимущественно являются проверки и ревизии (табл. 3). Основной удельный вес контрольных мероприятий приходился на управленческие и социальные расходы, здесь отмечались факты нарушения бюджетного законодательства и суммы нецелевого использования средств.

Таблица 3

**Результаты работы Контрольно-ревизионного управления
Министерства финансов Оренбургской области
(стоимостные показатели в млн. руб.)**

№ п/п	Показатель	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
1	Проведено ревизий и проверок, всего	670	625	838	789	727	718
2	Проведено встречных проверок	2890	2861	2963	2697	2480	2077
3	Проведено инвентаризаций (количество материально-ответственных лиц)	2232	1971	2228	2088	2088	1991
4	Ревизиями и проверками установлено нецелевое использование бюджетных средств	-	-	19 033	38 495,1	40 882,1	32 184,6
5	Меры, принимаемые по результатам проверки: восстановлено бюджетных средств, использованных не по целевому назначению	-	-	5356,8	22 443,6	8839,8	10 314,1
5.1	суммы возмещенных незаконных расходов	2118	1579,6	2309,0	2814,3	3605,8	2854,2
5.2	принято решений органами власти	88	79	105	104	98	93
5.3	возбуждено уголовных дел	4	3	5	2	3	2
5.4	число лиц, привлеченных к дисциплинарной и материальной ответственности	165	109	189	172	154	188

Анализ представленных данных свидетельствует о том, что при относительной стабильности числа ежегодно проводимых проверок и ревизий количество фактов нарушения бюджетного законодательства и суммы нецелевого использования имеют устойчивую тенденцию к снижению. На наш взгляд, это результаты казначейского исполнения бюджетов и требовательности главных распорядителей бюджетных средств.

Как свидетельствуют результаты контрольно-ревизионной работы финансовых органов в Оренбургской области, традиционные методы контроля не позволяют анализировать эффективность бюджетных расходов и результативность бюджетных услуг.

В рыночной экономике особую актуальность приобретают новые методы бюджетного контроля, направленные на повышение эффективности и результативности расходования средств бюджетов разных уровней. Одним из таких методов должен стать мониторинг эффективности бюджетных расходов. Отсутствие разработанной системы мониторинга расходов бюджета и методики оценки результативности и эффективности использования бюджетных средств стало основной проблемой для субъектов РФ, проводящих апробацию бюджетирования, ориентированного на результат.

Регионы по-разному подходят к методике разработки индикаторов оценки эффективности бюджетных расходов. Отличается и степень их проработки. Например, в Самарской области и Республике Хакасия законодательно установлены только группы качественных и количественных индикаторов, в рамках которых распорядители бюджетных средств самостоятельно определяют перечень расчетных показателей. Рассчитанные индикаторы используются при разработке и исполнении региональных бюджетов. В Республике Хакасия основное внимание уделено повышению ответственности получателей бюджетных средств в эффективном расходовании финансовых ресурсов. Реализация данного порядка позволяет: отчетливо выявлять области неэффективного использования бюджетных средств и обеспечивать своевременное их устранение; обеспечивать руководителей органов исполнительной власти информацией для принятия управленческих решений по оптимизации своей деятельности, совершенствованию оказываемых бюджетных услуг; осуществлять систематическое информирование потребителей бюджетных услуг о результативности деятельности общественного сектора.

При установлении перечня индикаторов жестко поступают только в Чувашской Республике, где законодательно определено, что "перечень индикаторов устанавливается постановлением кабинета мини-

стров Республики", остальные субъекты РФ не выдвигают строгих требований к бюджетополучателям и предоставляют им определенную свободу в выборе показателей. В Вологодской области Методика формализованной оценки эффективности расходов областного бюджета основана на сопоставлении изменения объема финансирования в оцениваемом периоде (в сравнении с предыдущим годом с поправкой на дефлятор) и изменения показателей, выбранных в качестве индикаторов эффективности бюджетных расходов.

По нашему мнению, полученный опыт свидетельствует, что проведение мониторинга эффективности бюджетных расходов в условиях существующих форм и методов контроля невозможно. Необходимо разработать и законодательно закрепить механизма мониторинга эффективности бюджетных расходов. Важно понимать, что мониторинг бюджетных расходов неразрывно связан с прозрачностью и подконтрольностью любой деятельности, и это необходимо не столько общественности, сколько исполнительной власти для совершенствования процесса управления. Для этого потребуются значительные изменения во многих областях - от совершенствования нормативно-правовой базы до выработки форматов бюджетной информации и регламентации процедуры предоставления бюджетной отчетности населению. Опыт зарубежных стран показывает, что весь указанный процесс занимает длительный период.

В третьей главе **"Развитие мониторинга эффективности расходов бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат"** представлена разработанная автором модель мониторинга бюджетных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат; определено содержание мониторинга, установлены его функциональные элементы; обоснована методика его проведения; проведена апробация методики на примере расходов на содержание общеобразовательных школ.

Мониторинг предполагает: проведение регулярного сбора и учета данных о текущих результатах предоставления услуг (о реализации программ), о затратах и прочем для определения того, достигаются ли поставленные цели бюджетной политики и насколько эффективно предоставляются услуги. По нашему мнению, под мониторингом эффективности расходов региональных бюджетов следует понимать наблюдение и аналитическое обследование состояния расходов бюджета, тенденций их развития и эффективности, проводимые на всех стадиях бюджетного процесса. Место мониторинга эффективности бюджетных расходов в системе бюджетного контроля представлено на рис. 4.

Контроль законодательных органов власти (внешний контроль)	Формы бюджетного контроля								Контроль исполнительных органов власти (внутренний контроль)
	Предварительный бюджетный контроль		Текущий (оперативный) бюджетный контроль		Заключительный (последующий) бюджетный контроль				
	Методы бюджетного контроля								
	Проверка	Мониторинг	Проверка	Мониторинг	Проверка	Ревизия	Анализ	Мониторинг	
	Стадии бюджетного процесса								
	Составление проекта бюджета субъекта РФ	Рассмотрение и утверждение бюджета субъекта РФ	Исполнение бюджета субъекта РФ	Составление отчета об исполнении бюджета субъекта РФ					
	Участники бюджетного процесса								
	Исполнительные органы субъекта РФ (губернатор, министерство финансов субъекта РФ, министерство экономического развития субъекта РФ и др.)	Представительные органы субъекта РФ (губернатор, законодательное собрание субъекта РФ)	Исполнительные органы субъекта РФ (губернатор, министерство финансов субъекта РФ, министерство экономического развития субъекта РФ и др.)	Исполнительные органы субъекта РФ (губернатор, министерство финансов субъекта РФ, министерство экономического развития субъекта РФ и др.)					

Рис. 4. Место мониторинга в системе бюджетного контроля и в бюджетном процессе субъекта РФ

Основной целью мониторинга должно стать определение возможности решения текущих и долгосрочных задач социального и экономического развития территорий на основе сопоставления произведенных расходов и полученных результатов.

К числу мероприятий, позволяющих применить на практике мониторинг эффективности бюджетных расходов, следует отнести:

- координацию функций контролирующих органов в соответствии с целями бюджетной деятельности в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, во избежание их дублирования;
- разработку и внедрение показателей эффективности расходования бюджетных средств по отраслям;
- создание механизма стимулирования (поощрения) эффективной деятельности бюджетных менеджеров.

Мониторинг бюджетных расходов как метод бюджетного контроля должен иметь функциональный механизм реализации. Важнейшими элементами механизма должны стать субъекты, объекты, принципы, методика, результаты.

Субъекты мониторинга бюджетных расходов - органы исполнительной власти субъектов РФ (в лице министерства финансов субъекта РФ, координирующего процесс мониторинга, и отраслевых министерств как главных распорядителей бюджетных средств, непосредственно проводящих мониторинг эффективности использования бюджетных средств).

Объекты мониторинга - расходы региональных бюджетов и финансовые потоки, направленные на предоставление бюджетных услуг.

Принципы мониторинга эффективности бюджетных расходов:

1) обоснование критериев оценки эффективности, обеспечивающих учет всех важнейших составляющих показателей уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (муниципальных образований);

2) системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей показателей эффективности бюджетных расходов и характеристик территориального развития;

3) достоверность и легитимность исходных данных при анализе эффективности бюджетных расходов субъекта РФ и показателей территориального развития и качества управления финансами территорий;

4) установление временных границ, обеспечивающих адекватность системы индикаторов задачам текущего анализа и прогнозирования расходов регионального бюджета и экономико-социального развития регионов;

5) прозрачность и максимальная информативность результатов оценки эффективности бюджетных расходов при принятии оптимальных управленческих решений;

6) сочетание общеэкономических индикаторов с показателями, отражающими эффективность бюджетных расходов и ответственность территориальных органов власти и управления по решению важнейших экономических и социальных проблем.

Методика мониторинга - конкретизация приемов и способов наблюдения, сопоставления, оценки обоснованности и эффективности бюджетных расходов, алгоритм которых должен быть закреплён в соответствующих инструкциях.

Результаты мониторинга - оценка эффективности расходования средств территориальных бюджетов и качества предоставляемых услуг.

Необходимое содержание мониторинга расходов региональных бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, представлено на рис. 5.

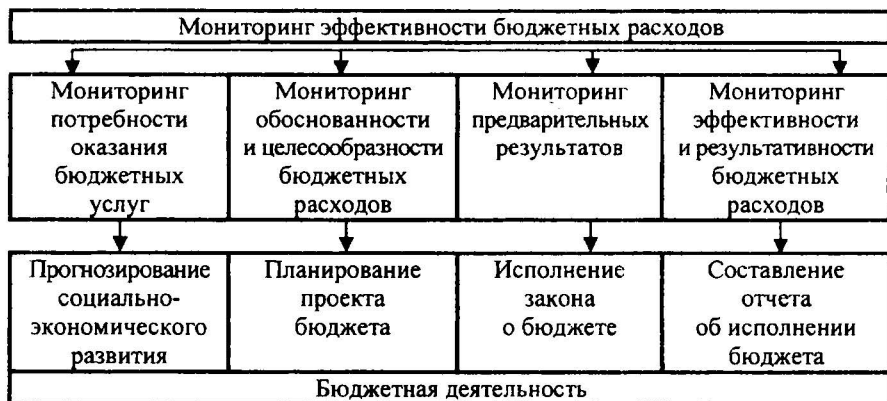


Рис. 5. Содержание мониторинга эффективности бюджетных расходов

В процессе проведения мониторинга потребности оказания бюджетных услуг необходимо отслеживать динамику количества нуждающихся в предоставлении бюджетной услуги конкретного вида, учитывая показатели социально-экономического развития за истекший период и возможные изменения в планируемом. Следует также учитывать степень удовлетворения потребителей качеством предоставляемой бюджетной услуги. Для этого возможно проведение опросов и анкетирований общественного мнения.

При проведении мониторинга обоснованности и целесообразности бюджетных расходов на стадии планирования бюджета следует сопоставлять цели и задачи проводимой бюджетной политики, приоритеты деятельности органов власти на долгосрочной основе с составом и структурой бюджетных расходов на очередной финансовый период. При определении направлений бюджетной политики на очередной финансовый год не последнюю роль отводят информации, предоставляемой контрольными органами. В нашем случае это результаты мониторинга эффективности и результативности бюджетных расходов по окончании процесса исполнения бюджета за предыдущий финансовый период. Следует проводить анализ состава и структуры расходов бюджета с помощью расчета удельных весов каждого вида расходов в общей сумме. Такого рода анализ позволит отслеживать приоритетность расходов и корректировать ее в соот-

ветствии с целями и задачами бюджетной политики на очередной финансовый период.

В отношении целевых программ следует применять механизм предварительной оценки эффективности вновь разрабатываемой целевой программы, и только затем по итогам анализа подобного "пилотного" запуска программы производить ее включение в бюджет. Это позволит сократить число малоэффективных и неэффективных целевых программ, а высвободившиеся средства направить на стимулирование эффективной деятельности бюджетополучателей.

Мониторинг предварительных результатов в процессе исполнения бюджета должен быть направлен на оперативный анализ исполнения бюджета в рамках месячных лимитов в целях определения недофинансированных отраслей и определения действительной потребности в бюджетных ресурсах. Необходимо также контролировать строгое применение всеми бюджетными учреждениями механизма конкурсного отбора поставщиков товаров и услуг при государственных закупках и заказах, т.е. неперенными условиями принятия бюджетных обязательств получателями бюджетных средств должно быть размещение госзаказа в соответствии с федеральным и региональным законодательством, а также проведение конкурсных торгов, по итогам которых будут определяться поставщики продуктов и услуг. В основу процесса государственных закупок должны быть положены принципы прозрачности, целесообразности и эффективности. Особое внимание в процессе мониторинга предварительных результатов в процессе исполнения бюджета следует уделять прозрачности процедур продажи государственной и муниципальной собственности и сдачи ее в аренду, так как это может существенно повлиять на конечные бюджетные показатели.

Мониторинг эффективности и результативности бюджетных расходов по окончании процесса исполнения бюджета должен проводиться путем сравнения запланированных и фактически произведенных расходов и полученных результатов. Для этого необходимо разработать систему показателей эффективности для каждого направления бюджетных расходов (образование, здравоохранение, сельское хозяйство и т.д.). Это предполагает выбор методики оценки эффективности расходования бюджетных средств, разработку соответствующих критериев и показателей.

Нами предложена и апробирована методика проведения мониторинга эффективности и результативности бюджетных расходов по

окончании процесса исполнения бюджета на примере расходов бюджета на образование.

Для оценки эффективности расходов бюджета на общее образование (в анализе использовались данные подведомственных учреждений министерства образования Оренбургской области) следует иметь в распоряжении показатели, характеризующие деятельность отраслевых учреждений:

1) количество учащихся в школах - этот показатель демонстрирует характер бюджетной услуги и ее объем;

2) расходы на предоставление образовательной услуги как в целом по отрасли, так и по конкретному учреждению;

3) результат оказания образовательной услуги, демонстрирующий качество образовательного процесса могут выступать разные показатели образовательного процесса: количество золотых и серебряных медалей, полученных выпускниками образовательных учреждений, количество хорошистов и отличников по итогам выпускных экзаменов и ЕГЭ и т.д.). Все эти показатели по исследуемым учреждениям представлены в табл. 4.

Таблица 4

Показатели работы образовательных учреждений*

Получатель средств	Объем годового финансирования, млн. руб.			Количество учащихся			Количество выпускников, закончивших обучение на "4" и "5"			Количество полученных золотых и серебряных медалей		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
А	10,50	5,76	7,27	688	695	707	11	8	8	1	2	-
Б	6,42	7,06	9,13	889	876	873	17	20	20	2	2	3
В	5,25	5,66	5,66	512	445	405	14	18	9	-	3	2
Г	6,12	6,74	8,39	823	786	778	24	23	17	7	6	4
Д	6,93	8,17	10,39	978	947	948	31	25	19	6	4	5
Е	4,7	3,73	7,62	314	300	353	17	11	11	2	-	1
Ж	7,53	7,94	11,62	925	892	872	32	31	25	6	4	3
И	6,37	7,14	8,46	815	767	775	23	21	15	1	-	5
К	5,98	5,04	6,20	676	697	666	13	15	15	-	1	4
Л	6,65	8,69	10,85	1087	968	972	20	25	17	9	2	6
Итого по отрасли	66,45	65,93	85,59	7707	7373	7349	202	197	156	34	24	33

* Наименования условны.

Для анализа эффективности деятельности учреждений школьного образования необходимо вычислить следующие показатели (рис. 6).

Экономическая эффективность	<i>Показатель бюджетной услуги</i> <i>Расходы на предоставление услуги</i>
Результативность расходов	<i>Показатель конечного результата</i> <i>Показатель бюджетной услуги</i>
Эффективность бюджетных расходов	<i>Показатель конечного результата</i> <i>Расходы на предоставление услуги</i>
Индекс роста эффективности бюджетных расходов	<i>Индекс роста экономической эффективности</i> <i>Индекс роста результативности расходов</i>

Рис. 6. Система показателей эффективности расходов бюджетов

Экономическая эффективность демонстрирует, каким образом преобразуются финансовые ресурсы в бюджетные услуги. Если рассчитать показатель обратный экономической эффективности, получаем другой - "расходы на одного учащегося".

Таблица 5

Результаты оценки эффективности расходов бюджета на образование

Образовательное учреждение*	Экономическая эффективность учащ./млн.руб.			Результативность, %			Эффективность бюджетных расходов (учащ./млн.руб.)		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
А	66	12	10	1,6	1,2	1,1	1	1	1
Б	138	124	96	1,9	2,3	2,3	3	3	2
В	98	79	72	2,7	4,0	2,2	3	3	2
Г	134	117	93	2,9	2,9	2,2	4	3	2
Д	141	116	91	3,2	2,6	2,0	4	3	2
Е	67	80	46	5,4	3,7	3,1	4	3	1
Ж	123	112	75	3,4	3,5	2,9	4	4	2
И	128	107	92	2,8	2,7	1,9	4	3	2
К	113	138	107	1,9	2,2	2,3	2	3	2
Л	163	111	90	1,8	2,6	1,7	3	3	2
Средние показатели по отрасли	116	112	86	2,6	2,7	2,1	3	3	2

* Наименования условны.

Показатель эффективности бюджетных расходов в среднем по получателям бюджетных средств в 2007 г. составил 2 чел. на 1 млн. руб. И по этому показателю также произошло снижение по сравнению с 2005 г. приблизительно на 30%. Итоговый коэффициент эффективности бюджетных расходов (табл. 5) показывает, что есть проблема у получателей А и Е, где показатель эффективности примерно на 50% хуже, чем в среднем по отрасли. В то же время все остальные получатели бюджетных средств показывают эффективность, сопоставимую со среднеотраслевой.

Обязательным условием оценки эффективности бюджетных расходов является сравнение всех вышеуказанных показателей в динамике за ряд лет. Данное условие будет способствовать пониманию причин изменения эффективности расходов, как и анализ индексов роста указанных выше трех расчетных показателей.

Анализ индексов (табл. 6) показывает, насколько и за счет чего произошли изменения в эффективности бюджетных расходов. В нашем случае эффективность бюджетных расходов на образование по исследуемым получателям бюджетных средств снизилась в 2007 г. по сравнению с 2005 г. на 45%, за счет снижения результативности на 25% и экономической эффективности на 36%. Единственный получатель показал увеличение эффективности бюджетных расходов на 8% - это получатель К, который при снижении экономической эффективности на 10% улучшил качество образования на 20%.

Таблица 6

Индексный анализ эффективности бюджетных расходов

Образовательное учреждение*	Индекс экономической эффективности	Индекс результативности	Индекс эффективности бюджетных расходов
А	0,2	0,7	0,14
Б	0,7	1,2	0,84
В	0,7	0,8	0,56
Г	0,7	0,8	0,56
Д	0,6	0,6	0,36
Е	0,7	0,6	0,42
Ж	0,6	0,9	0,54
И	0,7	0,7	0,49
К	0,9	1,2	1,08
Л	0,6	0,9	0,54
Средние показатели по отрасли	0,64	0,75	0,55

* Наименования условны.

Представленная методика позволяет не только оценивать эффективность использования бюджетных средств в той или иной отрасли, но и контролировать эффективность с помощью мониторинга с позиции "как изменится качество бюджетной услуги при увеличении объемов бюджетного финансирования".

Усиление роли бюджетного контроля и применение мониторинга эффективности расходов региональных бюджетов позволят органам исполнительной власти решить следующие задачи: повышение экономической и социальной стабильности; улучшение качества бюджетных услуг; сокращение дифференциации уровней социально-экономического развития муниципальных образований, укрепление бюджетного потенциала на средне- и долгосрочную перспективу. Мониторинг эффективности бюджетных расходов позволит отказаться от контроля за большим количеством мелких расходов и сосредоточиться на контроле за основными направлениями расходов. Применение этого метода контроля на всех стадиях бюджетного процесса поможет избежать возможного недофинансирования бюджетополучателей, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

В заключении диссертации изложены основные результаты исследования, сформулированы выводы и предложения в соответствии с поставленной целью и задачами.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в научных изданиях, определенных ВАК России

1. Зорина М.А. Понятие эффективности бюджета в современной финансовой науке [Текст] / М.А. Зорина // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. - Самара, 2007. - № 5 (31). - С. 71-74. - 0,45 печ. л.
2. Зорина М.А. Мониторинг расходов региональных бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / М.А. Зорина // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. - Самара, 2008. - № 12 (40). - С. 94-95. - 0,5 печ. л.

Публикации в других изданиях

3. Зорина М.А. Анализ эффективности бюджетных расходов как метод управления ими [Текст] / М.А. Зорина // Потенциал развития России XXI века: материалы Всерос. науч.-практ. конф. - Пенза: Приволж. дом знаний, 2004. - С. 41- 43. - 0,15 печ. л.
4. Зорина М.А. Социально-экономические проблемы развития российского образования [Текст] / М.А. Зорина, И.В. Завьялова // Формирование профессиональной компетентности специалистов как цель модернизации образования: материалы Всерос. науч.-практ. конф. - Оренбург: РИК ГОУ ОГУ, 2005. - 137-140. - 0,4 / 0,35 печ. л.
5. Зорина М.А. Бюджетирование, ориентированное на результат, как способ совершенствования бюджетного процесса [Текст] / М.А. Зорина // Современное состояние и перспективы развития экономики России: материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. - Пенза: Приволж. дом знаний, 2006. - С.152 - 154. - 0,2 печ. л.
6. Зорина М.А. Зарубежный опыт анализа эффективности государственных расходов [Текст] / М.А. Зорина // Актуальные проблемы регионального развития: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 3. - Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2007. - С.191-196. - 0,3 печ. л.
7. Зорина М.А. Финансовый контроль за расходами бюджета в субъектах РФ (на примере Оренбургской области) [Текст] / М.А. Зорина // Актуальные проблемы регионального развития.: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. - Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2008. - С. 185-195. - 0,6 печ. л.

Подписано в печать 30.12.2008. Формат 60×84/16.
Бум. писч. бел. Гарнитура "Times New Roman".
Объем 1,0 печ. л. Тираж 150 экз. Заказ № 1
Отпечатано в типографии СГЭУ.
Самара, ул. Советской Армии, 141

